

5 章 フィリピン沿岸域資源管理と広域管理組織の展開 (I)

— イロイロ州バナテ湾・バロタックビエホ湾の事例 —

山 尾 政 博

はじめに

JICAが行う水産分野の技術協力は8つの部門に分類されている(詳しくは1章を参照)。資源管理は、漁業協力の次に早くから支援が行われた部門だが、現在でも、開発途上国からは様々な内容の協力要請が日本に寄せられる。時に水産資源を含む沿岸域管理は、水産分野の協力課題としてよりも、貧困削減や地域社会開発に関係したプロジェクトとして扱われることがある。5章と6章では、フィリピンで実施された「イロイロ州地域活性化・LGU クラスター開発プロジェクト」(2007年10月～2010年10月)¹に含まれる沿岸資源管理に関する事柄を扱うが、このプロジェクトは地方自治体の能力強化を目標に掲げたものであった。

フィリピンでは、1991年に施行された地方自治法を受けて地方分権化が急速に進められ、様々な権限と責任が地方自治体(LGU)に委譲された。しかし、技術・財政能力が不足する市町の地方自治体が単独で住民の様々な要望に応えるのは容易ではなかった。一つの解決策は、課題に応じて周辺自治体間で連合体をつくり、共同して問題解決をはかろうとすることであった。沿岸域資源管理についても、自治体間の共同関係やクラスターができた。JICAは、沿岸域資源管理に関する自治体及びクラスターの強化を目指すプロジェクトを企画・実施したのである。

本章では、プロジェクト活動そのものより、支援対象となったバナテ湾・バロタックビエホ湾の広域資源管理組織、Banate & Barotac Bays Resource Management Council, Inc. (以下、BBBRMCI)の活動と組織を分析対象としている。

1. 広域資源管理組織の課題

東南アジアの水産業をめぐる問題

フィリピンを始めとする東南アジア沿岸域では水産業が盛んであり、地域の重要な産業として住民の生計を支えている。1960年代から始まる漁獲漁業をめぐる生産力の技術革新によって、東南アジア各国の水揚げは飛躍的に増大してきた。だが、無秩序な漁場開発と過剰漁獲の結果、水産資源の減少・枯渇が深刻化している。水産資源を持続的に利用しようという動きは広まっているが、一方では違法漁業が横行して、生計の多くを漁業に依存する零細漁民の貧困を悪化させている。養殖業では、エビ類養殖のために沿岸域に広がるマングローブを伐採した池造成が進んだ。マングローブ破壊によって沿岸域環境が悪化し、また、養

¹ 次の URL にプロジェクトの概要が掲載されている。

<http://www.jica.go.jp/project/philippines/0600958/> (2016年4月4日確認)

殖業による排水等によって水質汚染が深刻になった地域は少なくない。もちろん、東南アジア各国では「責任ある漁業」「責任ある養殖業」を目標に、持続的な資源利用ができる資源管理体制を築く努力を続けている。

フィリピンにみる地方分権型の漁業管理

フィリピンは、沿岸漁業における資源管理体制について、世界の開発途上国の中でもきわめてユニークな地方分権体制を早くに確立した国である（Lowry, White, Coutney 2005）。地方分権については、Local Government Code (LGC)1991(以下、地方自治法と略す)によって、町/市が沿岸域管理の主体になることになった。これを受けて、Republic Act No.8550 – Philippines Fisheries Code（以下、漁業法と略す）によって、町/市が 15km 沖合までの管轄権をもつことになった。フィリピンの漁業は、マニシパル漁業（municipal fisheries）と商業的漁業（commercial fisheries）という分類がなされており、前者は海岸から 15 キロメートル以内（municipal water）での漁業であり、町/市が管理することになっている。各町/市には、Municipal/City Fisheries and Aquatic Resource Management (M/CFARMC)が設置される。漁業法では、この組織を中心に沿岸域資源管理が実施されることになっている。

フィリピンでは、中央政府によるトップ・ダウン型の漁業管理ではなく、地域の自治体や資源利用者を主体にした、ボトム・アップ型、参加型の沿岸域資源管理が実施されているのである。

自治体の管理能力と生態系アプローチ

1998 年漁業法は、これまでの漁業管理の流れを受けて、沿岸漁業を管理する主体を町/市の地方自治体においた。沿岸漁民の登録、漁船・漁具の登録、マニシパル海域内での操業管理に関する業務を町/市が MFARMC と協力して担当することになっている。しかし、自治体には水産関係の担当職員の配置は少なく、実際の業務能力は低い（山尾他 2007）。地方分権化によって町/市に権限が委譲されたとはいえ、漁業管理と資源の持続的な利用を進められる体制にはなかった。また、行政の管轄と水産資源を始めとする沿岸資源や生態が一致するとも限らず、資源および漁業操業のスケールと行政のそれとをいかに調和させるかが問題になった。

こうした状況のなか、湾など半閉鎖性海域の共通の生態系があり、漁場を共有する市町が共同で管理する体制をとる地域が散見されるようになった。関係する市町の MFARMC が連携して Integrated FARMC(以下、IFARMC と呼ぶ)を作って、水産資源を効率的な利用と管理を行っている。また、単独の自治体ではなしえない内容の水産行政を行っている。

しかし、広域資源管理のあり方、IFAMC の運営については難しさが伴う。また、フィリピン固有の状況だと思われるが、市町の首長が 3 年任期のなかで、水産資源管理が政治的対立のなかに巻き込まれてしまうことがある（Christie, Fluharty, White et al. 2007）。複数の市町が連携すると、安定した組織運営がしにくい状況に陥ることがある。

本報告で扱うイロイロ州バナテ湾及びバロタックビエホ湾を対象とする広域組織の事例は、IFARMC の成功事例として位置付けられていたが(山尾他 2006)、最近では、メンバーになっている町の間で政治的対立があって運営の難しさに直面している。しかし、地方分権型の沿岸域資源管理において、広域資源管理組織のあり方は今後も重要な検討課題のひとつである。

2. 課題と調査対象

目的と課題

本稿の目的は、イロイロ州バナテ湾及びバロタックビエホ湾を対象とする広域組織の事例をもとに、沿岸域資源管理における広域連携(“cluster approach”(CA)と呼ばれることがある。)のあり方や有効性について明らかにすることである。事例分析の対象は、**Banate & Barotac Bays Resource Management Council, Inc.**(以下、BBBRMCI)であり、複数の地方自治体が水産資源管理の機能の一部を委託してきた機関である。

具体的な課題は、第1に、3町体制にあった当時のBBBRMCIと比較しながら、現在の機能と役割を明らかにすることである。第2に、BBBRMCIが今もその活動の基盤としているバランガイ(村)単位で組織されている **Barangay Fisheries and Aquatic Resource Management Council**(以下、BFARMC)の活動状況と、BBBRMCIとの連携について分析することである。持続的な沿岸資源利用をめぐる様々な活動が実施されてきたが、“community-based resource management (CBRM)”をとるBFARMCの活性化の必要性が議論されてきた。ただ、漁業者の操業が広域化するにつれて、また自治体等による資源管理活動が活発になるにつれて、かえってBFARMCとの調整が難しくなる状況がみられる。広域連携との整合性という視点から分析してみたい。第3に、以上を踏まえて、今後のBBBRMCIの展開方向について明らかにすることである。

調査対象と手法

調査は2013年から2015年9月にかけて実施し、BBBRMCI、BFARMC、関係自治体、漁業者等からの聞き取りを行った。1次資料のほかに、BBBRMCI等に関する資料等も利用した。現在、BBBRMCIを構成する2つの町には18のBFARMCがあるが、うち一つは内陸部にあり活動をほとんど行っていないために、調査対象から外した。図1に示したように、バロタックヌエボ町、アニラオ町、バナテ町がBBRCMI(当時)を設立した。2002年にバロタックビエホ町が加盟し、バナテ湾、バロタックビエホ湾を対象とした資源管理組織としてBBBRMCIとして再編された。その後、バロタックヌエボ町、アニラオ町が政治的理由等から脱退し、現在は2町だけが参加している²。

² BBRMCIの概要に関する文献として以下のものがある。山尾政博、久賀みず保、遠藤愛子 2006. 東南アジアの沿岸域資源管理と地域漁業、地域漁業研究 第46巻第2号、pp.43-67. BBRMCI, JICA, 2010. The BBRMCI Experience – Navigating Success

図 1 事例調査地域の位置と概要



2013 年を境に、BBRMCI の組織体制は大きく変わった。2002 年に加盟自治体数は 4 町になったが、その後は 3 町へ、さらにこの年から 2 町になってしまった。課題 1 に対しては、2005 年から 2010 年の間に数次にわたって実施した現地調査をもとにした比較を行い、現在の機能がどのように変わったのかを検討している。先行研究として依拠したのは、山尾他(2006)、山尾他 (2007)、岩尾他 (2008)、藤本他 (2010)、及び、BBBRMCI・JICA(2010)である。現在の機能と組織について、BBBRMCI に予算支出と人員派遣を行っているバナテ町、バロタックビエホ町にて担当者から聞き取りを実施した。この調査では、BBBRMCI がもっている 5 つの主要機能 (Livelihood unit, Institutional unit, Law enforcement, Mangrove & Land use unit, Research & Data Banking) について分析し、あわせて組織と運営について明らかにした。いずれの調査にも semi-structured questionnaire を準備した。

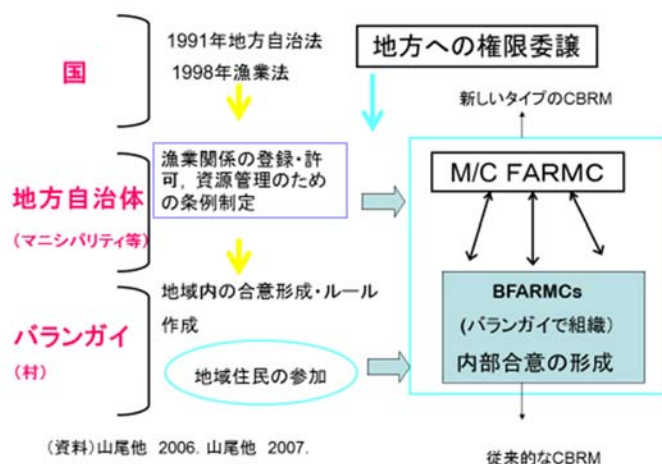
課題 2 に対しては、主に BFARMC の代表者及び関係者を対象に、17 のバランガイ (村) で semi-structured questionnaires を用いて意向調査を行った。

なお、漁業法において BFARMC に言及している箇所は第 73 条のみであり、この組織が絶対に必要であるとの規定にはなっていない。しかし、地域の漁業管理の実態からみると、BFARMC は規定されている以上に大きな役割を担っている。参加型資源管理をひとつの目標に掲げている BBBRMCI の活動経緯を総括する上で、BFARMC がどのように位置付け

through the Cluster Approach to Coastal Resource Management, JICA.

られてきたかを検討しなければならない。

図2 地方分権的システムと役割分担



なお、村レベルで組織される資源管理組織は決して一様ではなかった。完全に村行政に組み込まれて運営されているケース、他の漁民組織と同様に自主的参加によって運営されているケースもあった。漁民が参加する協会が母体になった BFARMC もあった。それらの違いを踏まえ、調査項目によっては、グループ討論をお願いすることがあった。本来なら BBBRMCI から脱退した 2 町においても同様な調査を実施すれば、その果たした役割や限界をより詳細に分析できたと思われる。しかし、沿岸域資源管理をめぐる政治的対立が今なおあり、関係者からの聞き取り調査は最小限にとどめた。バナテ町には 9、バロットクビエホ町には 8 の BFARMC がある。

第 3 の課題に対しては、BBBRMCI が設立当初から目的とした広域資源管理組織が実態としてどのように機能したのか、その分析を踏まえてクラスター・アプローチがどこまで有効だったかを検証する。BBBRMCI が 4 町から 2 町体制に移行したのにもなって、沿岸域資源管理がどのように変化したのかを明らかにすることにした。BFARMC で聞き取り調査を行った際、現在の BBBRMCI が広域管理組織として有効に機能しているかどうかを評価してもらった。また、イロイロ州政府農業局においては、広域沿岸域資源管理をみる観点から BBBRMCI の組織と活動に関する評価をインタビューした。それらを踏まえて、広域沿岸資源管理組織である BBBRMCI の今後の展開方向について明らかにすることにした。

3. BBBRMCI の組織と活動

2013 年以降の変化

2002 年に 4 町体制になり、その後バロットクヌエボが活動を停止して以降、しばらくは 3 町による広域体制が続いた。2013 年にアニラオ町がスタッフを引き上げ、資金拠出を停

止した。ただ、4 町間で結んだ協定、JICA プロジェクトの最終段階で合意した MOU(Minutes of Understanding)については、今のところ破棄されていない。

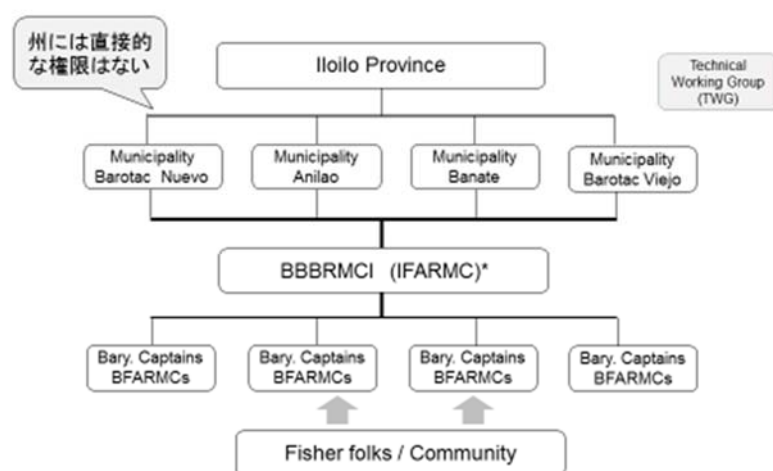
2 町体制にはなったが、BBBRMCI の目的に変化はなく、組織的な改革は行われていない。Board of Trustees は町長によって構成され、議長は 2 人の町長の互選による。現在は、バナテ町長が議長を担当し、副議長はバロタックビエホ町長が担当している。事務局長は議長によって選任されるが、現在はバナテ町農業部が兼務で担当している。現在の職員数は 5 名(正規は 4 人、非常勤 1 人)である。職員は 2 つの町に雇用されているが、いずれも農業部に所属している。

Technical working group (TWG)は、政府関係機関の代表者を中心に構成される指導助言的な機関である。専門的な立場から参加する技術者が、直面している問題や課題に対して助言する役割を果たし、BBBRMCI の目的や活動の正当性を第三者機関として担保している。しかし、組織縮小のために調査時点では開催されていなかった。

参加型の資源管理組織(Integrated Fisheries and Aquatic Resource Management Council, IFARMC)

山尾他 (2007) が述べているように、1998 年漁業法は、これまでの漁業管理の流れを受けて、沿岸漁業を管理する主体を地方自治体 (町や市) においた。沿岸漁民の登録、漁船・漁具の登録、マニシパル海域内での操業管理に関する業務を担当するのは、町/市である。これを担当する組織が MFARMC である。複数の市町にまたがる海域を統合的に管理させることができる。

図 3 自治体 (町) のクラスター・アプローチ



注1:この図は4町体制のもの。現在は、バナテ町とバロタックビエホ町のみとなる。

注2: IFARMC=Integrated Fisheries and Aquatic Resources Management Council
(資料) BBRMCI, JICA 2010

図 3 は、自治体の沿岸域資源管理を担う部署が協力し、MFARMC の連合組織である IFARMC を構成していることを示している。こうした連合組織がどのような機能をもつかは地域によって異なるが、バナテ湾周辺の自治体は水産資源利用を始めとする共同の沿岸域共同管理を基本に、水産行政の共同化を図った。BBBRMCI の特徴は、沿岸域管理に関する 4 町の連合体である一方、バランガイ（村）では、資源管理委員会（BFARMC）が設置されており、これを基礎単位にして住民参加が図られていることである。各自治体には MFARMC があって、これが BBBRMCI において代表機能を果たす組織にすることもできたが、これまでは BFARMC の代表者が直接に集まっている。したがって、BBBRMCI は、バランガイで資源利用者が参加する組織の集合体として機能している。

以上のように、自治体（LGU）水産行政のクラスター（“Cluster”）として機能しているのが BBBRMCI である。本来なら、これに直接に関与するのが MFARMC である。実際には、自治体のクラスターとして位置付けられた BBBRMCI が、町レベルの MFARMC の役割も果たし、バランガイ・レベルの資源管理組織を同時に束ねている。したがって、BBBRMCI に対する評価は、4 つの町のバランガイ組織を束ねる能力が高いか低いかで判断されることになる。広域的な資源管理が本来の役割でありながら、バランガイでの意思決定に左右されるという、その運営において難しさを抱えていた。

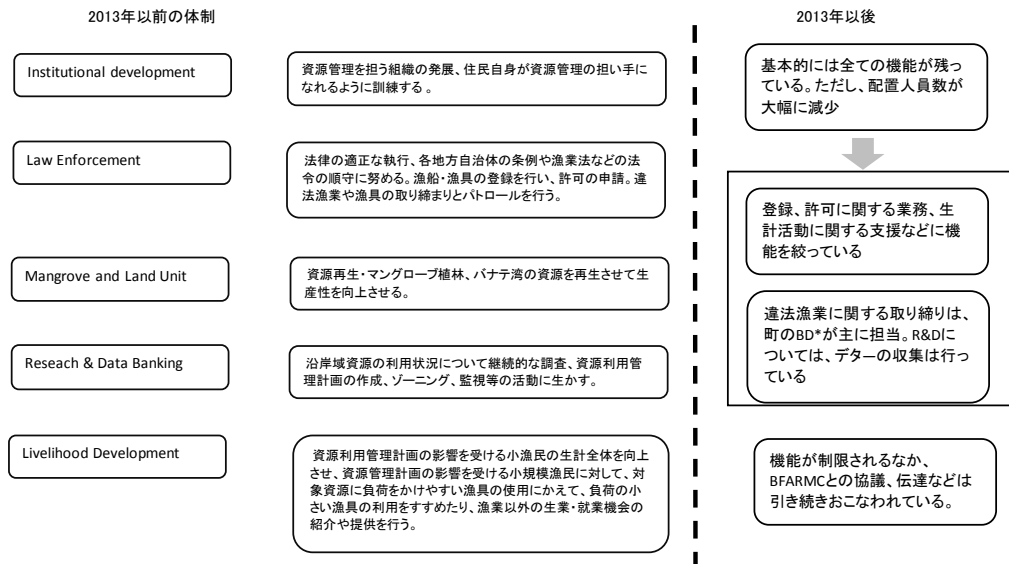
BBBRMCI の機能と役割

BBBRMCI が設立されて以降、自治体をもつ水産行政機能の多くがここに集約され、沿岸域管理に関する機能の充実が図られてきた。言うまでもなく、4 町が参加していた時期がもっとも充実していたが、3 町体制のもとでも機能は十分に働いていた。山尾他（2007）によると、5 つの部署があり、それぞれ LGU と協力しながら事業を遂行していた。しかし、2 町体制になり、人員・予算とも減った段階では、漁業者、漁船、漁具、生簀などに関する登録事務はこれまで通りであったが、その他の機能は大幅に制限された。マングローブや人工漁礁などの資源管理関係の事業はなくなり、生計活動も行っていない。申請書類の受付や審査を中心にした業務にほぼ限られたというのが実情であろう（図 4 参照）。

監視船を用いた取り締まり活動は、2013 年以前に所有船が台風で破壊されたのを境に行われなくなった。これ以降、町のバンタイ・ダガット（市町を単位に組織されるボランティア的な組織）が監視活動を行っており、それによって逮捕された漁業者の書類等は、BBBRMCI で保管されている。

BBBRMCI は、BFARMC の連絡会議を毎月定例で開催している。この会議では、登録、許可、違法漁業の取り締まり状況、プロジェクト活動等について話し合われている。2 町には 31 のバランガイがあり、沿岸部にある 17、常時会議に参加しているのは 15 である。

図 4 BBRMCI の機能変化

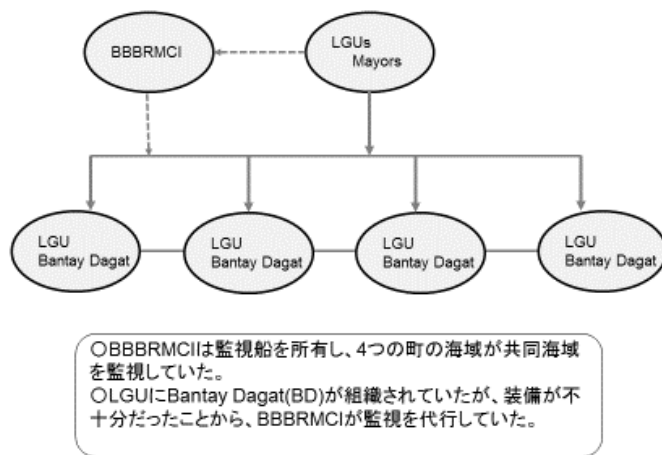


(資料)BBRMCI,JICA 2010. 山尾他 2007. 2015年聞き取りにより筆者作成

海域管理の監視と取り締まり

BBRMCI は町から海域管理を任された組織である。フィリピンの沿岸域では違法操業を取り締まる機関がいくつかある。国レベルでは沿岸警備隊、フィリピン警察、農業省水産資源庁(BFAR)が担当する一方、地方では町が担当することになっている。これは、フィリピンの海域区分にマニシパル・ウオーターという沿岸から 15km 以内の設定があることと深く関係している。概念的には地方自治体などによる統合的沿岸域管理(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)に沿った体制になっている。海域内の監視と取り締まりについては、自治体内では Bantay Dagat (BD) と呼ばれる監視活動を行うボランティア的な組織が担当しているケースが多い (Rosales 2008)。図 5 に示したように、町/市の長の権限のもと BD が組織・運営され、地元のフィリピン警察署との連携によって、管轄海域の監視と取り締まりを行っている。

図5 4町体制時の沿岸域管理

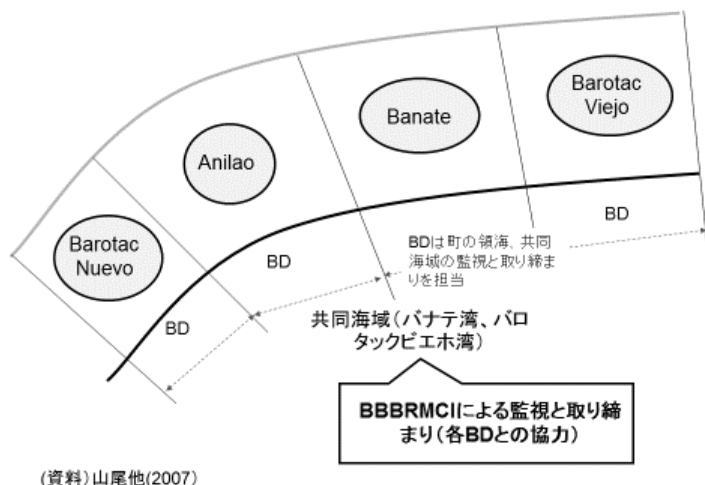


(資料)聞き取り調査により筆者作成

BBBRMCI が 4 町体制、その後に 3 町体制に移った時期には、JICA が供与した調査船が実質的には監視用に用いられていた。この監視・取り締まり活動の範囲は共有海域であった。BBBRMCI は各町の BD と協力し、沿岸警備隊、イロイロ州の BD、BFAR、それにフィリピン警察と緊密に連絡を取り合って監視活動を行っていた。だが、2012 年に調査船が台風被害を受けてからは、監視活動はあまり行われなくなった。また、2 町体制になってからは、主に町の BD がそれぞれの領海内で監視活動を行っている。ただ、各 BD 間の調整や他町からくる違法操業船の取り締まりについては、BBBRMCI が重要な役割を果たしている。BD は、自分の町の条例については熟知しているが、他地域の沿岸域管理の内容は十分に理解していない。そのため、BBBRMCI が今でも BD に対して情報を提供し、指導的な役割を果たしている。BBBRMCI は、沿岸域管理の知識と経験の集積体である、と言える。

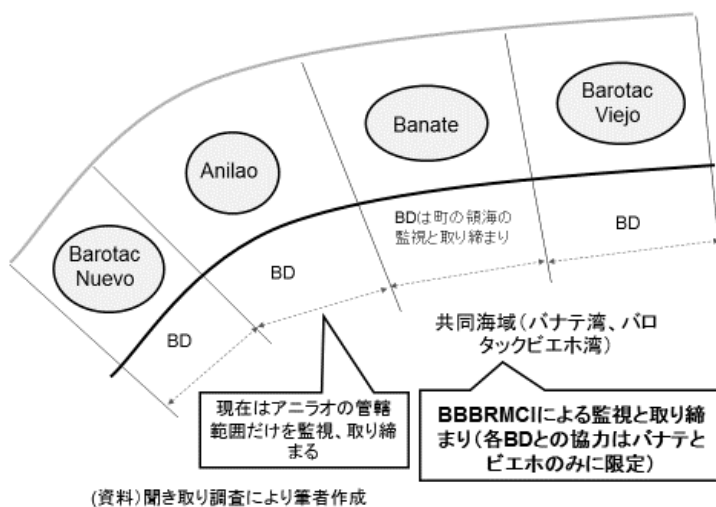
2013 年以降の大きな変化は、違法操業や持続的な利用に関する監視活動が地域全体としては緩くなったことである。また、州や沿岸警備隊との協力関係がしだいに薄くなった。2015 年時点では、州も BBBRMCI に対して直接的な支援をしていなかった。BBBRMCI を拠点に形成されていた沿岸域資源管理に関するネットワークが次第に機能しなくなったのである。

図 6 BD と BBBRCMI による監視と取り締まり(2012 年以前)



(資料)山尾他(2007)

図 7 BD と BBBRCMI による監視と取り締まり(2013 年以後)



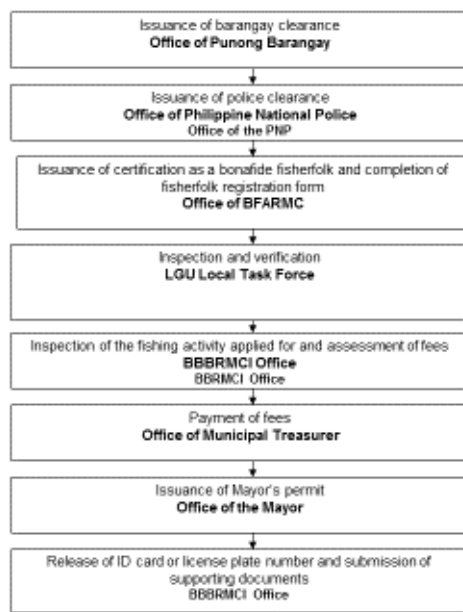
(資料)聞き取り調査により筆者作成

登録と許可について

BBBRCMI の重要な機能のなかに、LGU の窓口業務があり、漁業者、漁船、漁具、養殖池、生簀その他の養殖施設の登録と許可申請がある。図 8 に示したように、漁業者が地域の BFARMC や地域委員会 (Local task force) と呼ばれる審査を経て、BBBRCMI に書類が届き、それが妥当であるかどうかを審査される。ここでは専門的な知識をいかして書類審査をする役割が課せられている。基本的にはこの段階で許可を与えるかどうか決定される。その後に許可・登録料を町に直接に支払い、町長の決済を得た書類が BBBRCMI を窓口にして交付される。この一連の流れは、以前は 4 町共通であり、今はバナテ町とバ

ロタックビエホ町で実施されている。申請料はそれぞれの町によって違い、BBBRMCI は納付事務には関わっていない。

図 8 漁業及び関連事業の許可取得過程



(資料)BBBRMCI, JICA 2010.

活動量の低下と LGU への回帰

BBBRMCI のスタッフが少なくなり、その活動量が大幅に低下している。海域管理はもとより、資源再生・マングローブ植林も町が直接に行うようになっている。バナテ町では昨年には 15ha の植林を行った。バロタックビエホ町では 2014 年には 10ha、2015 年は 17ha の植林を行う計画であった。BBBRMCI は以前のようにマングローブの苗木と植林の準備をすることはなく、植林するサイトの推薦、植えつける種類の選定など、助言するだけである。植林後のモニタリングを実施するのも町である。

BBBRMCI による沿岸域資源の利用状況について継続的な調査、資源利用管理計画の作成については進展していない。また、資源管理の影響を受ける小規模漁民に対して、対象資源に負荷をかける漁具の使用にかえて、負荷の小さい漁具の利用を進め、漁業以外の生業・就業機会の紹介や提供を行うこともほとんどなくなった。

以上のように、かつては町の水産行政や漁村開発に関する機能の多くが BBBRMCI に委ねられていたが、今は町が担うようになっている。それは、BBBRMCI にとっては機能の喪失なのだが、アニラオ町では BBBRMCI に務めていた資源管理の専門技術を取得した職

員が雇用され、町独自で行う保全事業が実施されるようになった。また、州の BD に異動した職員もいる。客観的にみれば、BBRMCI は町職員の技術習得の場としても機能していたのであり、ここを通じて得られた知識の移転が行われた場でもあったのである。

6 章(II) に続く

参考文献：

岩尾・山尾 2008. 住民参加型農漁村開発と外部者・開発関係者の役割ーフィリピン・パナイ島の沿岸資源管理の事例からー、地域漁業研究 第 48 巻 1・2 号、pp.103-130

藤本・山尾 2010. 東南アジアの沿岸海域における代替生計戦略とソーシャル・キャピタルについて、地域漁業研究 第 50 巻第 2 号、pp.43-68

山尾・久賀・遠藤、2006. 東南アジアの沿岸域資源管理と地域漁業、地域漁業研究 第 46 巻第 2 号、pp.43-67.

山尾他 2007. フィリピンにおける沿岸域資源管理の新たな発展、地域漁業研究第 47 巻第 1 号、pp.91-115.

山尾・麻生・岩尾他 2007. フィリピンにおける沿岸域資源管理の新たな発展ーパナイ島・バナテ湾の地方分権型・住民参加型組織の活動ー、地域漁業研究 第 50 巻第 2 号、pp.91-116

BBRMCI, JICA, 2010. The BBRMCI Experience – Navigating Success through the Cluster Approach to Coastal Resource Management, JICA.

Chiristie, Fluharty, White et al. 2007. Assessing the feasibility of ecosystem-based fisheries management in tropical contexts, Marine Policy 31, 239-250.

Lowery, White, Coutney 2005. National and local agency role in integrated coastal management in the Philippines, Ocean & Coastal Management 48, pp. 314-335.

Rina Maria P. Rosales 2008. Incentives for Bantay Dagat Teams in Verde Island Passage, Conservation International Philippines.